



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA
GABINETE DO DESEMBARGADOR JOSÉ AURÉLIO DA CRUZ
Praça João Pessoa, s/n – CEP. 58.013-902 – João Pessoa – PB
Telefone/PABX: (83) 3216-1400

DECISÃO LIMINAR

Agravo de Instrumento nº 0800756-50.2021.815.0000

Relator: Desembargador José Aurélio da Cruz

Agravante: Município de Sousa

Advogado: John Johnson Gonçalves Dantas de Abrantes

Agravados: Sergio Sales Machado Junior e outros

Vistos, etc.

Cuida-se de agravo de instrumento com pedido de efeito suspensivo interposto pelo Município de Sousa contra decisão interlocutória proferida pelo magistrado Agílio Tomaz Marques, da 4ª Vara Mista daquela comarca, na ação popular c/c pedido de liminar ajuizada por Sergio Sales Machado Junior e outros, ora agravados.

Na origem, a parte autora, ora agravada, judicializou demanda visando a declaração de nulidade das leis municipais 190/2020 e 192/2020 – sancionadas e publicadas em 26 de junho de 2020 – as quais aumentaram os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito, Vereadores e Secretários Municipais, entendendo que os atos normativos se mostram desarrazoados, imorais e desconexos da realidade, sobretudo no atual cenário de pandemia decorrente da COVID-19, justificando que houve queda na arrecadação, aumento das despesas públicas, desemprego e população sobrevivendo aos cuidados de auxílio emergencial, além do aumento desenfreado da inflação dos alimentos e no preço dos aluguéis imobiliários; que a edição das leis já citadas violaram o pacto interfederativo, instituído por meio da Lei Complementar n. 173/2020 que, ao lado da Lei de Responsabilidade Fiscal, priorizou a ajuda financeira da União aos demais entes da federação.

A parte agravada, no processo principal, também aduz que as mencionadas leis foram editadas e sancionadas em desrespeito ao art. 15 da Lei Complementar 101/2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal, afirmando que se tratam de despesas não autorizadas. Ademais, ressalta que o aumento de gastos com pessoal só pode ser concedido se houver prévia autorização



específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, e a Lei n. 2.818, de 25/06/2019, está destituída de tal anuência específica para que o Poder Legislativo conceda reajuste ao Prefeito, Vice-Prefeito, Vereadores e Secretários Municipais.

Assim, a parte ora recorrida, na ação principal, pugnou pela determinação de suspensão dos efeitos das Leis Municipais n. 190/2020 e 191/2020, sancionadas e publicadas, respectivamente, em 26 de junho de 2020.

Ao apreciar o pedido de antecipação de tutela, o juízo singular deferiu o pedido, cuja parte dispositiva ficou assim redigida (id.9497990 - Pág. 1-7):

“ANTE O EXPOSTO, pelos fundamentos acima explicitados, bem como pela legislação aplicável ao caso, notadamente com fulcro nos termos do art. 300, do CPC, CONCEDO A TUTELA DE URGÊNCIA PRETENDIDA e DETERMINO QUE FIQUEM SUSPENSOS OS PAGAMENTOS DOS AUMENTOS DEFERIDOS AOS MEMBROS DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE SOUSA – Prefeito, Vice-prefeito e Secretários Municipais – E DO PODER LEGISLATIVO – Vereadores – concedido para as legislaturas 2021-2024, com base nas Leis Municipais de números 190/2020 e 191/2021, até julgamento da presente ação, retornando os efeitos da(s) Leis anteriores que tratam da respectiva matéria, para fins de pagamento dos subsídios para os ocupantes dos cargos retromencionados”.

Em suas razões, id. 9497502 - Pág. 1 e seguintes, a parte ora agravada aduz que houve em desacerto o juízo singular, porquanto os autores/agravados não demonstram interesse nem legitimidade postulatória para estarem em Juízo propondo a Ação Popular. Posto que, segundo consta de informações dos próprios autos, todos são residentes e domiciliados em localidade diversa do Município de Sousa/PB.

Acrescenta que os referidos autores/agravados demonstram e apresentam inscrições junto à OAB/MG e, na petição inicial faz constar como local de atuação profissional o Município de Juiz de Fora/MG.

Argumenta que a petição inicial é inepta, diante da ausência de comprovação da condição de cidadão, bem assim incabível a propositura de Ação Popular contra lei em tese, o que demonstra a inadequação da via eleita por parte dos agravados.

Pontua que o Município de Sousa/PB tem mantido o controle de gastos de pessoal (Poder Executivo) dentro do limite da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme segue documento comprobatório do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, estando em um percentual de 45,14%. Obedecendo-se, então, ao Limite Prudencial de 54% estabelecido. Tudo, conforme demonstra o Relatório Prévio de Acompanhamento da Gestão anexado aos autos referente ao Exercício Financeiro 2019/2020.

Aduz que os subsídios foram fixados por leis que obedeceram à exceção da lei complementar nº 173/2020 (art. 8º, inciso i) – fixação de subsídios por previsão constitucional (art. 29, incisos v e vi; art 37, inciso x, ambos da cf/88). Além do que, a fixação dos subsídios encontra respaldo em normativas anteriores à calamidade pública, tendo o Município de Sousa/PB realizado um estudo de impacto financeiro para o reajuste, projetando os índices de gastos com o executivo, em referência à Receita Corrente Líquida, segundo documento em anexo, seguindo tabela abaixo, exemplificando o índice percentual de impacto na Receita Corrente



Líquida, considerando os valores pagos em 2019 e 2020, subsídios do quadriênio 2017-2020 e o reajuste dos subsídios para o novo quadriênio 2021-2024.

Assim, pugna, inicialmente, pela atribuição de efeito suspensivo à decisão acima e, no mérito, o provimento do recurso.

É o relatório.

DECIDO

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso.

Consoante é cediço, o Novo Código de Processo Civil trouxe à temática do sistema recursal adequações terminológicas e sistematização da estrutura normativa, disciplinando as disposições gerais aplicáveis aos recursos e o regramento específico de cada uma das modalidades de impugnação de decisões judiciais, em seus arts. 994 e seguintes.

Como regra, os recursos não impedem a eficácia da decisão, salvo disposição legal ou decisão judicial em sentido diverso. Essa é a previsão do art. 995 do Código de Processo Civil de 2015, cujo parágrafo único estabelece a possibilidade de atribuição de efeito suspensivo recursal, nos seguintes termos: ***“a eficácia da decisão recorrida poderá ser suspensa por decisão do relator, se da imediata produção de seus efeitos houver risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, e ficar demonstrada a probabilidade de provimento do recurso”***.

Logo, a concessão de uma liminar em sede recursal requer o risco de dano grave na demora da prestação jurisdicional decorrente do recurso, bem como a probabilidade de que este será provido, expressões novas, porém, que revelam a substância do que já se encontrava consagrado doutrinária e jurisprudencialmente, ou seja, a presença do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*.

Em regulamentação específica do agravo de instrumento, o legislador da nova codificação processual civil assim incumbiu ao relator no momento do recebimento do recurso instrumental. *In verbis*:

Art. 1.019. Recebido o agravo de instrumento no tribunal e distribuído imediatamente, se não for o caso de aplicação do art. 932, incisos III e IV, o relator, no prazo de 5 (cinco) dias:

I - poderá atribuir efeito suspensivo ao recurso ou deferir, em antecipação de tutela, total ou parcialmente, a pretensão recursal, comunicando ao juiz sua decisão;

II - ordenará a intimação do agravado pessoalmente, por carta com aviso de recebimento, quando não tiver procurador constituído, ou pelo Diário da Justiça ou por carta com aviso de recebimento dirigida ao seu advogado, para que responda no prazo de 15 (quinze) dias, facultando-lhe juntar a documentação que entender necessária ao julgamento do recurso;

III - determinará a intimação do Ministério Público, preferencialmente por meio eletrônico, quando for o caso de sua intervenção, para que se manifeste no prazo de 15 (quinze) dias. **Grifei.**



Nesse contexto, a concessão do efeito suspensivo exige a fumaça do bom direito, representada pela probabilidade de provimento do agravo, e o efetivo perigo na demora pela espera do julgamento do recurso.

No caso em análise, o Juízo *a quo* deferiu o pedido de antecipação de tutela e suspendeu os pagamentos dos aumentos deferidos aos membros do poder executivo do município de Sousa.

Pois bem.

Segundo o art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal, "qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (...)".

Nesse contexto, vale mencionar que o art. 4º da Lei nº 4.717/65 contém um rol meramente exemplificativo de atos lesivos ao patrimônio público, e, além disso, o art. 2º da mesma legislação prevê que também se configuram como atos lesivos aqueles que contêm vício de forma, ilegalidade do objeto, inexistência de motivos, ou desvio de finalidade, ou aqueles que tenham sido praticados por autoridade incompetente.

Ainda sobre os "atos lesivos ao patrimônio público" passíveis de impugnação por meio de ação popular, a doutrina e a jurisprudência são pacíficas no sentido de que eles não podem ser leis ou atos normativos em tese (normas gerais e abstratas, inaptas, portanto, a lesar direitos), e sim leis de efeitos concretos (aquelas que já trazem em si o resultado específico pretendido, e que, por isso, se equiparam a atos administrativos).

No caso em análise, verifica-se num juízo preliminar não exauriente, que por meio da demanda de origem os autores (ora recorridos), em seu pedido principal, impugnaram e postularam o afastamento de uma lei em tese, qual seja, Leis Municipais n. 190/2020 e 191/2020, sancionadas e publicadas, respectivamente, em 26 de junho de 2020.

Dessa forma, entendo que, no presente caso, os autores da ação popular pretenderam utilizá-la como sucedâneo da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

A jurisprudência pátria tem se posicionado nesse mesmo sentido, inclusive em casos similares ao presente, que também versam sobre leis municipais atinentes ao reajuste de subsídios de agentes políticos. Vejamos:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO POPULAR QUE OBJETIVA O AFASTAMENTO DOS EFEITOS DE LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE OS VALORES DOS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS - PRELIMINAR DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA - IMPOSSIBILIDADE DE AJUIZAMENTO DE AÇÃO POPULAR CONTRA LEI EM TESE - EFEITO TRANSLATIVO - EXTINÇÃO DA DEMANDA DE ORIGEM. 1. É incabível o ajuizamento de ação popular contra lei em tese, motivo pelo qual se impõe a extinção da demanda de origem por inadequação da via eleita, mediante a aplicação do efeito translativo em sede de agravo de instrumento. (TJ-MG - AI: 10000180847725001 MG,



Relator: Lailson Braga Baeta Neves (JD Convocado), Data de Julgamento: 11/06/2019, Data de Publicação: 17/06/2019).

"AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO POPULAR. AUMENTO DOS SUBSÍDIOS DO PREFEITO, VICE-PREFEITO, SECRETÁRIOS E VEREADORES DO MUNICÍPIO DE ALVORADA. PRELIMINAR ACOLHIDA. IMPUGNAÇÃO À NORMA EM TESE. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. **A alegação de que o encaminhamento e aprovação dos projetos de lei que majoraram os subsídios dos agentes políticos da Cidade de Alvorada, tornando-os leis formalmente concretizadas dentro do ordenamento jurídico (Leis nº 3.023/16 e 3.024/16), teriam se consubstanciado, em verdade, em uma imoralidade, principalmente em vista do atual estágio de contenção de despesas da máquina pública, tem a ver com o eventual ferimento do princípio da moralidade pública exposto na Carta Magna, em seu artigo 37. Assim sendo, somente caberia o manejo da Ação Direta de Inconstitucionalidade** perante o Órgão Especial desta Corte. Descabe ação popular para questionar norma em tese, uma vez que não é sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade. PRELIMINAR RECURSAL ACOLHIDA. AÇÃO EXTINTA, SEM JULGAMENTO DE MÉRITO". (Agravado de Instrumento nº 70072340250, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, j. em 12/01/2017).

ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 793/2017. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. 1. Hipótese em que o autor popular não apresentou uma relação jurídica concreta e específica, mas requer o reconhecimento da inconstitucionalidade/ilegalidade da Medida Provisória nº 793/2017, in abstrato. 2. O controle difuso de constitucionalidade somente é possível na via incidental, isto é, quando a declaração de inconstitucionalidade for pressuposto para a resolução de determinado caso concreto, em que tenha havido impugnação de ato que tenha efetivamente repercutido na esfera jurídica da parte interessada. 3. **A ação popular não constitui o meio processual adequado em face de ato normativo geral e abstrato, nem contra lei em tese, haja vista os efeitos transcendentais de sua decisão. Para essas hipóteses, cabível será, em tese, a ação direta de inconstitucionalidade.** 4. Remessa necessária a que se nega provimento". (TRF-4 5010965-53.2017.4.04.7001, 3ª Turma, Rel. Rogério Favreto, juntado aos autos em 20/06/2018).

[Grifei].

Logo, num juízo de cognição sumária, vislumbro probabilidade de provimento do presente recurso, bem assim do perigo de dano em razão da manutenção da decisão recorrida, o que implica no deferimento da pretensão liminar. Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. PERICULUM IN MORA NÃO EVIDENTE. EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. OBSERVAÇÃO DO ART. 100 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AFASTAMENTO DO ALEGADO PREJUÍZO IMEDIATO. I - **De acordo com o art. 995, parágrafo único, do Código de Processo Civil de 2015, em caso de recurso que em regra não é dotado de efeito suspensivo, a eficácia da decisão recorrida poderá ser suspensa por decisão do relator, se da imediata produção de seus efeitos houver risco de dano grave ou de difícil ou impossível reparação, e ficar demonstrada a probabilidade de provimento**



do recurso. A propósito, é o entendimento da Corte: AgInt nos EDcl na Pet n. 11.773/SP, Rel. Ministro Marco Buzzi, Quarta Turma, julgado em 3/8/2017, DJe 17/8/2017; AgInt na Pet n. 11.541/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 6/10/2016, DJe 14/10/2016. II - A tutela requerida nesta instância é medida excepcional, **sendo necessária a presença cumulada dos dois requisitos legais, quais sejam: a possibilidade de risco de dano grave ou de difícil/impossível reparação e a probabilidade de provimento do recurso.** Nessa seara **preambular, o periculum in mora não é evidente.** Isso porque, apesar de afirmado pela requerente que as entidades envolvidas estariam dando início ao cumprimento de sentença, o fato é que, em se tratando de execução contra a Fazenda Pública, cumpre observar o disposto no art. 100, da Constituição Federal. III - Afasta-se o alegado prejuízo imediato, não se evidenciando a presença dos requisitos necessários à concessão da medida pleiteada, nem motivação suficiente para reforma da decisão de inadmissibilidade do recurso especial. IV - Agravo interno improvido.
(STJ - AgInt no TP 1.567/DF, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/12/2018, DJe 14/12/2018).

Nesse contexto, prospera o pleito de efeito suspensivo da decisão agravada.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, **DEFIRO O PEDIDO LIMINAR**, suspendendo a interlocutória recorrida até o julgamento do presente recurso, devendo ser comunicado, com a urgência necessária, ao Juízo da causa e intimada a parte agravada à resposta ao presente recurso, para que o faça em quinze dias.

Após, independente de manifestação da agravada e de nova conclusão, remetam-se os autos à Douta Procuradoria Geral de Justiça.

P.I.

João Pessoa, documento datado e assinado digitalmente.

DESEMBARGADOR *José Aurélio da Cruz*

